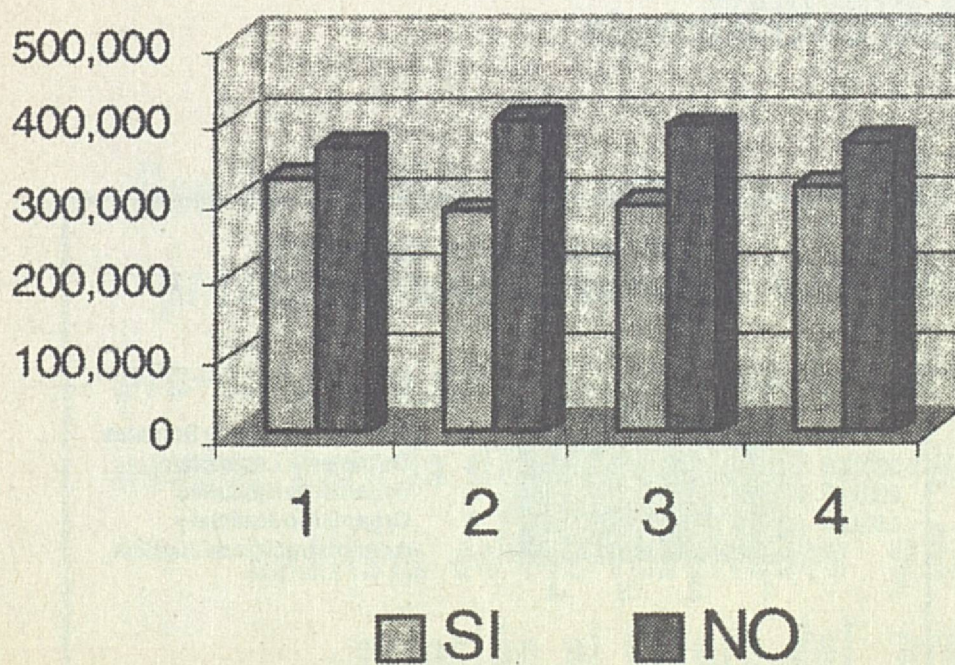


La consulta popular y el futuro del proceso de paz en Guatemala

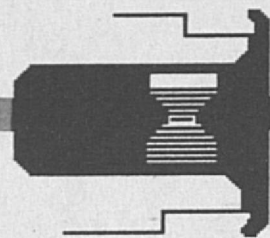
VOTOS VALIDOS DEL TOTAL DE LA REPUBLICA



PREGUNTAS

1. Nación y Derechos Sociales
2. Organismo Legislativo
3. Organismo Ejecutivo
4. Organismo Judicial y Administración de Justicia

"La participación es la esencia misma de la democracia."



MOMENTO

MOMENTO

Es una publicación periódica del Departamento de Investigaciones de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son las de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. Calle 7-48, zona 9.
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 3322002, 3310814
3347178 y 3347179
e-mail: asiesa@guate.net
<http://www.guate.net/asies>

MOMENTO

Año 14 No. 5 - 1999

DIRECCION:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Departamento de
Investigación Sociopolítica

EDICION:

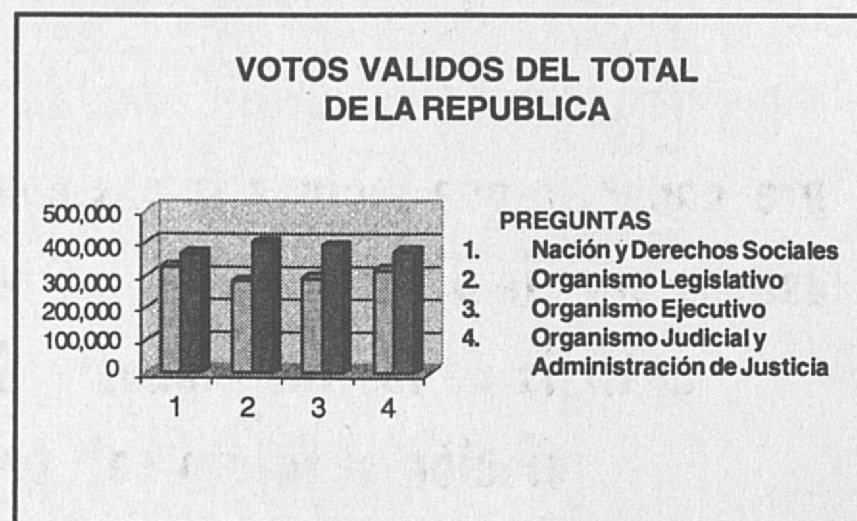
PRO "MOMENTO"

en este número:

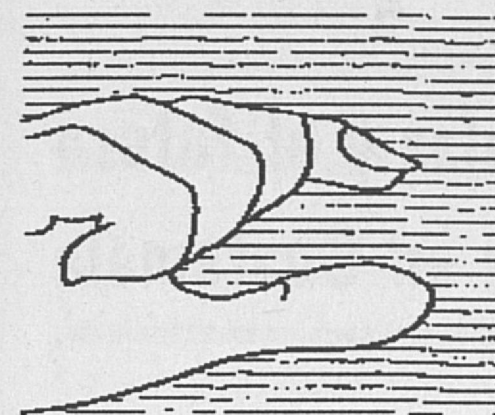
1. Un momento, por favor



2. La consulta popular y el futuro del proceso de paz en Guatemala



La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana.

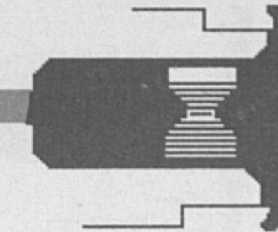


Un momento, por favor

El 16 de mayo de este año se llevó a cabo una consulta popular, con el objeto de someter a consideración de la ciudadanía guatemalteca las 50 modificaciones a la Constitución aprobadas por el Congreso de la República, mediante Acuerdo Legislativo 41-98.

Con la finalidad de ofrecer una visión general del proceso, se presenta en este boletín, una descripción del ambiente de la pre-consulta que incluye temas como cuáles fueron los medios usados para la divulgación de las reformas constitucionales, el análisis de los resultados y las diferentes posiciones en relación al futuro del proceso de paz en Guatemala.

Dada la gran importancia del evento de la consulta sobre el proceso democratizador y el futuro del proceso de paz en el país, esperamos, al tratarlo en este estudio, contribuir al encuentro de procedimientos idóneos para garantizar el bienestar y la convivencia pacífica de todos los guatemaltecos.



La consulta popular y el futuro del proceso de paz en Guatemala

El compromiso de promover reformas a la Constitución Política surgió con el fin de lograr la reconciliación de todos los guatemaltecos, la finalización del conflicto armado interno, la solución pacífica a la problemática nacional por medios políticos y el irrestricto respeto y aplicación de la ley.

Tales reformas representaban la llave para abrir el proceso democratizador y para facilitar la ejecución de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. Para la mayor parte de los sectores políticos, éstas servirían para rediseñar el proceso de construcción de la democracia y definir el perfil de un Estado que operaría dentro de un sistema político caracterizado por su pluriculturalidad, multiétnicidad y multilingüismo. Por tanto, las reformas constitucionales significaron una oportunidad excepcional para encaminarse hacia un Estado de Derecho democrático, con una Nación claramente identificada.

Si bien es cierto que algunas de las reformas propuestas no estaban contempladas en los Acuerdos e incluso podrían catalogarse de inconsistentes e innecesarias, es importante reconocer que en su mayoría favorecían la construcción de la institucionalidad del Estado de Derecho, coadyuvaban a la creación de un proyecto viable de Nación e impulsaban al fortalecimiento de la cultura democrática de los guatemaltecos.

Éstas perseguían construir un Estado de Derecho eficiente y moderno, que llevara a cabo la tarea de integrar a la población en condiciones de legitimidad. En consecuencia, abarcaban una serie de cambios para estimular el proceso de fortalecimiento y modernización de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la redefinición de la función del Ejército en una sociedad de paz.

Antecedentes

La Constitución admite dos procedimientos de reforma constitucional:

- El que exige la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para reformar las disposiciones del Capítulo I del Título II de la Constitución, relativo a los derechos individuales.
- El que exige la aprobación de la reforma por el Congreso de la República con el voto de las dos terceras partes de los diputados, y su ratificación mediante una consulta popular para cualquier modificación a la Constitución que no tenga que ver con derechos individuales.

Así pues, para que la ANC pudiera reformar cualquier precepto constitucional, además de los referentes a los derechos individuales, el Congreso debería previamente, modificar el artículo 278 que dice: *Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable*

que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.

En virtud de lo anterior, el Congreso de la República, mediante el Acuerdo Legislativo 41-98 del 16 de octubre de 1998, aprobó las 50 reformas constitucionales y definió el procedimiento para la realización de la Consulta Popular, con base en lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución que reza así: *Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.*

El procedimiento que utilizó el Congreso para la consulta de las 50 reformas constitucionales fue el de formular una sola pregunta, consignada en una papeleta electoral a la que el ciudadano podría responder con un SÍ o con un NO.

Previo a que el Tribunal Supremo Electoral convocara a la consulta, el Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON) interpuso acción de inconstitucionalidad parcial, señalando que se violaban los artículos 136 y 173 de la Constitución, pues se vedaba el derecho ciudadano de votar en

forma libre y consciente al someter a consulta popular la totalidad de las reformas constitucionales, mediante una sola pregunta.

La Corte de Constitucionalidad, en un fallo que merece un análisis especial por las implicaciones jurídicas, sociales y políticas que contiene -y que no es posible abordar en esta exposición-, declaró la inconstitucionalidad del numeral segundo del Acuerdo Legislativo 41-98.

La Corte, después de considerar qué debe entenderse por supremacía de la Constitución, reforma constitucional y consulta popular, llegó a la conclusión *que, de acuerdo con la lógica de lo razonable, se le debe permitir al cuerpo electoral tomar una decisión libre e inteligente basada en la indiferente naturaleza de las propuestas sobre las que debe pronunciarse, lo que es más, conforme a los valores de dignidad humana -libertad e igualdad-*. La Corte concluyó que el estudio de las reformas a la Constitución permite suponer que, no obstante su extensión, podrían por lo menos agruparse por temas o títulos diferenciados, cuya aprobación particularizada no fuera susceptible de producir incompatibilidad normativa y, como consecuencia, llegara a tener validez intrínseca.

La Corte, a manera de ejemplo, agrupó las reformas en seis temas:

- ◆ Nación guatemalteca y derechos sociales y políticos
- ◆ Organismo Legislativo
- ◆ Organismo Ejecutivo
- ◆ Organismo Judicial
- ◆ Sistemas de Consejo de Desarrollo
- ◆ Ejército de Guatemala y Fuerzas de Seguridad

El 18 de febrero, el Congreso de la República, en acatamiento del fallo de la Corte de Constitucionalidad y mediante el Acuerdo Legislativo 15-99 acordó que la consulta a la ciudadanía se realizara a través de cuatro preguntas separadas, con los artículos reformados agrupados en los siguientes temas: Nación y Derechos Sociales; Organismo Legislativo; Organismo Ejecutivo; y Organismo Judicial y Administración de Justicia.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) mediante el Decreto 1-99 de fecha 1 de marzo del año en curso, convocó a la Consulta Popular el 16 de mayo y estableció la forma de votar mediante un SÍ o un NO, escrito en cuatro papeletas.

Acciones de inconstitucionalidad

Posteriormente, se interpusieron cuatro acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas constitucionales; una acción en contra del artículo 202 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; y un amparo por parte del Congreso de la República contra el TSE. Estas acciones legales que pesaron de algún modo en el resultado de la consulta pueden resumirse así:

La Asociación de Dignatarios de la Nación basó su acción de inconstitucionalidad en que, la modificación al artículo 225 de la Constitución referente a la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, violaba la autonomía municipal contenida en el artículo 134 de la Carta Magna. La Corte de Constitucionalidad (CC) no suspendió provisionalmente el referido artículo *por no darse los elementos previstos en el artículo 148 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*. La norma citada contempla que, podrá decretarse la

suspensión provisional, si a juicio de la CC la acción fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables.

La Asociación Liga pro Patria planteó acción de inconstitucionalidad de los artículos 1,2,3,12,15,17,18,23,27 y 41 del Decreto del Congreso que aprobó las reformas constitucionales. De esta nueva acción, la CC suspendió provisionalmente dos párrafos de la reforma del inciso n) del artículo 171 de la Constitución, por estimar que el Congreso de la República excedió su competencia como parte del poder constituyente delegado.

El representante legal de la Sociedad Anónima Aldea Global interpuso su acción en contra del artículo 12 del citado Decreto, referente a la reforma del inciso n) del artículo 171 de la Constitución, que se encontraba ya en suspenso por la acción anterior. La CC señaló que tal norma tiene efectos *erga omnes* y que la citada suspensión en el Diario Oficial ya se había publicado.

Tres días antes de la fecha fijada para la consulta popular, el abogado Carlos Molina Mencos planteó la última acción en contra de los Acuerdos 15-99 y 17-99 del Congreso e indicó que, en los Considerandos respectivos se mencionaban como base de las reformas constitucionales, los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de la República y la URNG; que no son acuerdos de Estado y por lo tanto, no tienen ninguna validez. La CC estimó que, en esa acción no se daban los elementos previstos en el artículo 138 de su Ley para decretar la suspensión provisional de los acuerdos.

Otro hecho importante relacionado con el procedimiento fijado para la Consulta Popular, fue la acción de amparo que el Congreso de la

República planteó contra el TSE, quien le advirtió sobre la prohibición de hacer propaganda con fondos públicos a favor del SÍ. En un fallo discutible, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) amparó provisionalmente al Congreso y en virtud de la solicitud de apelación de los magistrados del TSE ante la CC, ésta la declaró improcedente y revocó el auto apelado. El criterio de la CC se basó en anteriores fallos en donde una vez iniciado cualquier proceso electoral - consulta popular en este caso-, el TSE es la máxima autoridad en la materia y sus decisiones deben ser acatadas por los órganos del Estado, partidos políticos y particulares.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral contemplaba que, además de las reformas a la Constitución, el Congreso debería introducir cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Para tal fin se creó la Comisión de Reforma Electoral, la que oportunamente envió al Legislativo "el paquete" de reformas a dicha ley.

Las diferentes bancadas no lograron ponerse de acuerdo en algunas de las reformas sugeridas. Su no aprobación, previa a la realización de la consulta popular dificultó la afluencia de personas a las urnas, ya que tales reformas hubieran facilitado la movilización, el acceso a los centros de votación, y el transporte gratuito.

El proceso de divulgación de las reformas constitucionales

Aunada a las acciones legales en contra de las reformas constitucionales, dos semanas antes de la consulta, varios partidos políticos (a través de sus pre-candidatos presidenciales), y algunas

entidades -partido Acción Reconciliadora Democrática (ARDE); partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DC); la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME); el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); la Fundación para el Análisis y el Desarrollo de Centroamérica (FADES); la Asociación de Amigos del País; la Unión Solidarista; Apolo, entre otras-, iniciaron una campaña masiva por el NO a las reformas constitucionales, mediante comunicados difundidos en distintos medios de comunicación social.

Quienes promovían el NO plantearon supuestos peligros para la estabilidad del país, tergiversaron el contenido y sentido de las reformas constitucionales, mediante los siguientes mensajes:

- *Con las reformas se pierden tanto las garantías constitucionales como el derecho a la propiedad privada, la libertad de expresión y la inviolabilidad de las comunicaciones.*
- *No nos dejemos engañar por los subversivos con apoyo internacional que tratan de conseguir propósitos no confesados.*
- *Si se aprueban las reformas a la Constitución volverá la guerra a Guatemala porque la reforma es de la guerrilla.*
- *De aprobarse las reformas se fomentará el divisionismo étnico, cultural, lingüístico, normativo y religioso, lo cual traerá como consecuencia el debilitamiento del Estado de Guatemala.*

Las reformas conceden un excesivo poder a los indígenas en perjuicio de los ladinos. Con el reconocimiento al derecho consuetudinario, los indígenas invadirán todas propiedades que quieran.

Por su parte, los partidos y entidades que estaban a favor del SÍ a las Reformas Constitucionales - Partido de Avanzada Nacional (PAN); Frente Republicano Guatemalteco (FRG); Alianza Nueva Nación (ANN); Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA); otras agrupaciones mayas; cooperativas; Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP); Asamblea de la Sociedad Civil, entre otros, difundieron a su vez comunicados en distintos medios de comunicación social para contrarrestar la campaña de desinformación que se estaba generando en contra de las reformas y desarrollaron diferentes actividades para promocionar el SÍ.

En este contexto, los medios de comunicación social -especialmente la prensa escrita- se convirtieron en un importante espacio para el debate, en donde varios editorialistas, personalidades importantes del país y diversas agrupaciones manifestaron su aprobación o rechazo a las modificaciones a la Carta Magna.

Esta corta pero intensa campaña a favor del SÍ y del NO en la Consulta Popular, más que informar a la población sobre el contenido de las reformas constitucionales, se constituyó en un enfrentamiento ideológico polarizador de posiciones, al grado que en ninguna de éstas se encontraban puntos en común para permitir un análisis constructivo de lo conveniente al país, más bien generó tal desinformación y confusión en los electores, que al momento de ejercer el

voto no sabían exactamente sobre qué iban a votar.

El factor religioso, desde diferentes puntos de vista, también contribuyó a crear este clima de incertidumbre generalizada en los electores.

Los partidos políticos tampoco cumplieron con su papel de orientadores de la opinión pública, ya que quienes se pronunciaron a favor de las reformas lo hicieron de una forma discreta de cara a las próximas elecciones generales, con el objeto de no perder simpatizantes y futuros votantes. Cabe señalar que, la inversión de recursos económicos en la divulgación de las reformas les significaba una disminución presupuestaria para su campaña electoral.

Los resultados de la consulta popular

Después de esta fuerte polémica, las actividades del proceso de consulta fueron debidamente preparadas para que un buen número de los ciudadanos empadronados (4,085,832 millones) acudiera a emitir su voto. Para el efecto, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), instaló 6,971 mesas de votación en los 330 municipios y 1,234 juntas receptoras de votos, las cuales empezaron a funcionar a las 7:00 a.m. según lo previsto. Asimismo, para un mejor control en la recepción de votos, el TSE instaló en el Parque de la Industria un sistema computarizado y equipo de oficina, con el fin de captar los datos del interior en forma rápida.

Al desarrollo de la consulta asistieron 70 observadores internacionales, de los cuales 30 eran representantes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y quienes se desplazaron a las diferentes regiones del país para estudiar de cerca la forma en que se celebraba el proceso. El ambiente que prevaleció durante la consulta fue tranquilo y ordenado, y culminó sin ningún

incidente, a tal punto que, a las pocas horas de haberse dado por concluida, se empezaron a conocer los resultados preliminares de las votaciones.

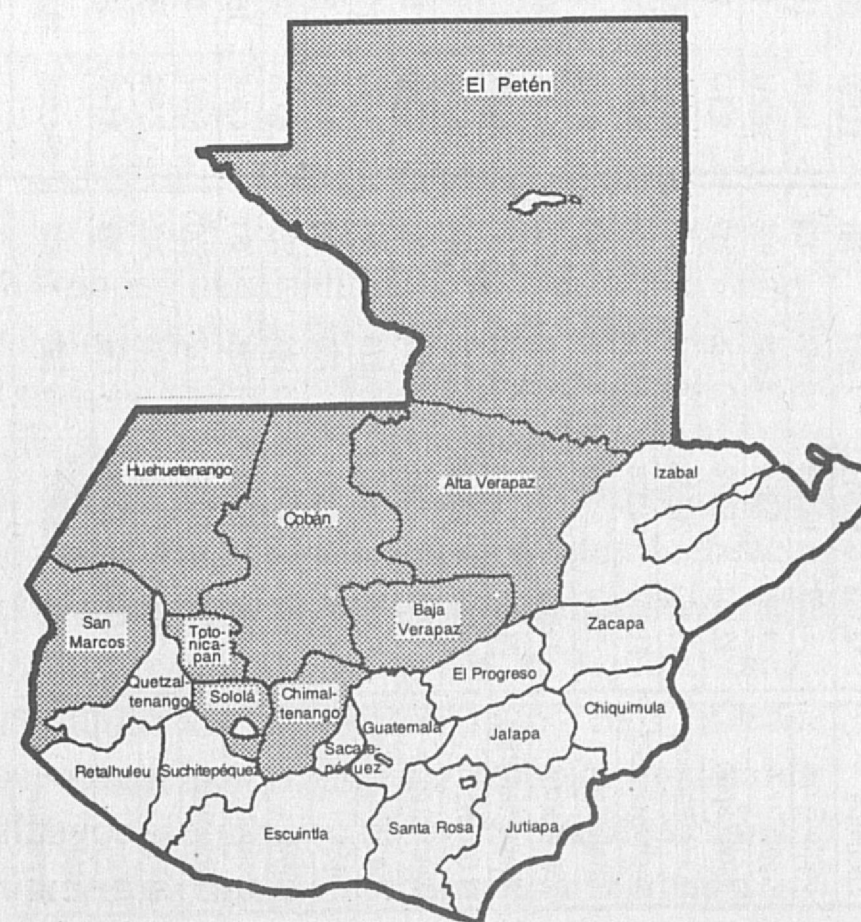
La geografía del voto mostró que, los departamentos con población indígena mayoritaria se inclinaron por el SÍ, y que fueron esos mismos departamentos los que estuvieron por debajo del promedio nacional de abstención (81.4%). Trece de los veintidós departamentos de la República se inclinaron por el NO. De estos, diez no tienen mayor presencia indígena y están ubicados en el centro, oriente y sur del país. Los nueve departamentos que se decidieron por el SÍ, tienen fuerte presencia indígena y fueron afectados por el conflicto armado interno, pero a la vez, sus habitantes tuvieron mayor dificultad para movilizarse de los caseríos y aldeas a las cabeceras municipales, dado que la no aprobación de la reforma electoral impidió que las urnas llegaran a las comunidades más alejadas y no se contara con transporte gratuito.

El resultado de la consulta, visto por boletas votadas, muestra que el tema "Nación y Derechos Sociales" tuvo mayor fuerza, a pesar de haber perdido. El tema referente al Organismo Legislativo fue el que tuvo mayor cantidad de votos en contra, 53.15%, seguido por el tema tres (Organismo Ejecutivo) con 51%, según lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro No.1

Tema	Sí	No
Nación y Derechos	43.3%	48.5%
Organismo Legislativo	37.5%	53.1%
Organismo Ejecutivo	38.9%	51.8%
Organismo Judicial y Administración de Justicia	41.8%	49.2%

El primer tema ganó en todos los departamentos con presencia de población maya, excepto en Quetzaltenango y Sacatepéquez. En cambio, Jalapa fue el único departamento con mayoría de población ladina que votó SÍ a la boleta número uno.



Empadronados	4,085,832
Votaron	757,940
Porcentaje de participación	18.5%
Porcentaje de abstención	81.5%

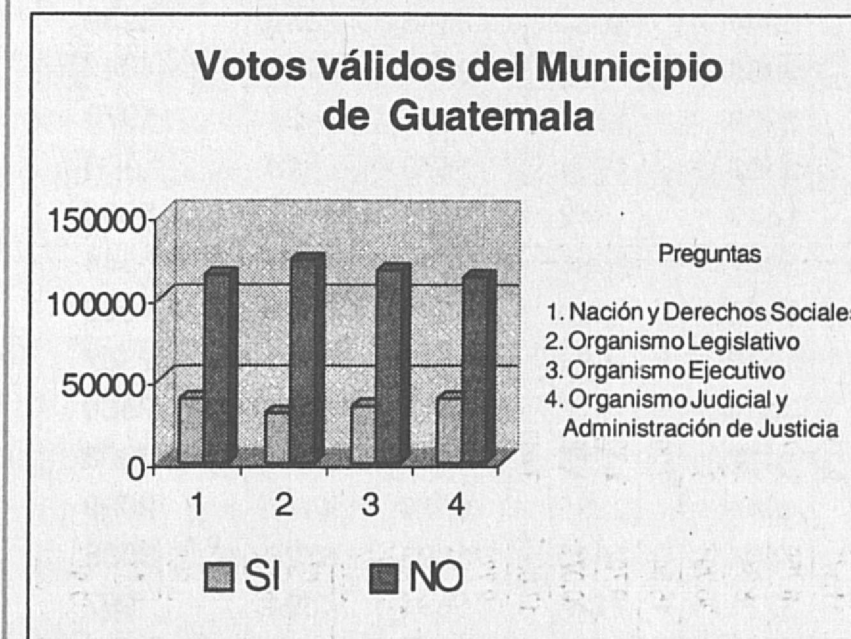


TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL
COMUNICADO DE PRENSA No. 14-99
EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

INFORMA A LA CIUDADANIA LOS RESULTADOS DEFINITIVOS
OBTENIDOS EN LA CONSULTA POPULAR CELEBRADA EL DOMINGO 16 DE MAYO DE 1999

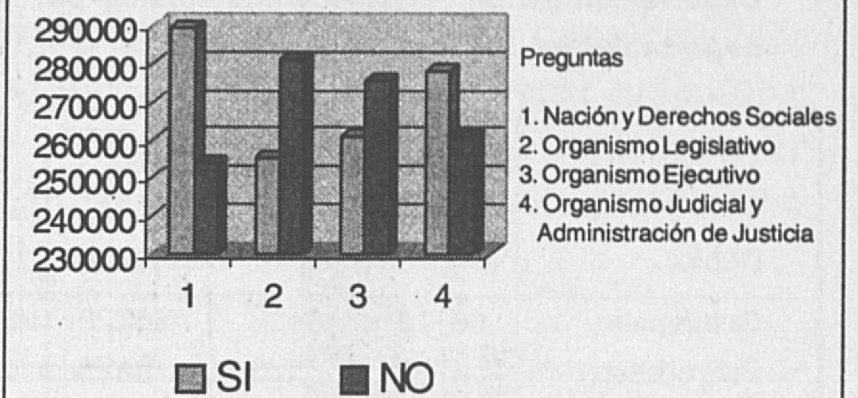
DISTRITO ELECTORAL	PREGUNTA No. 1 NACION Y DERECHOS SOCIALES			PREGUNTA No. 2 ORGANISMO LEGISLATIVO			PREGUNTA No. 3 ORGANISMO EJECUTIVO			PREGUNTA No. 4 ORGANISMO JUDICIAL Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA		
	SI	NO	BLANCOS	SI	NO	BLANCOS	SI	NO	BLANCOS	SI	NO	BLANCOS
Distrito Central	38,460	112,506	5,520	29,340	121,168	5,835	33,937	116,587	5,766	38,698	111,984	5,689
Guatemala	19,659	33,942	3,621	15,602	37,629	3,766	16,785	36,558	3,734	18,545	34,928	3,694
Sacatepéquez	5,795	10,193	1,190	4,325	11,466	1,235	4,584	11,180	1,238	5,322	10,527	1,213
Chimaltenango	16,767	12,069	1,884	14,279	14,089	1,990	14,840	13,548	1,948	15,863	12,729	1,873
El Progreso	2,751	5,176	611	2,136	5,712	638	2,272	5,600	624	2,455	5,418	619
Escuintla	13,182	18,011	2,892	11,537	19,436	2,924	11,921	19,135	2,879	12,714	18,398	2,860
Santa Rosa	6,157	10,339	1,268	5,182	11,177	1,333	5,343	11,019	1,310	5,835	10,582	1,298
Sololá	19,299	5,950	1,698	18,211	6,759	1,623	18,431	6,477	1,687	18,898	6,174	1,676
Totonicapán	12,163	5,870	1,685	8,377	8,649	1,806	8,438	8,553	1,775	10,807	6,733	1,773
Quetzaltenango	23,450	26,533	3,757	18,720	30,294	3,828	19,484	29,485	3,816	22,033	27,470	3,796
Suchitepéquez	11,076	14,330	2,212	9,668	15,540	2,208	9,956	15,255	2,202	10,656	14,658	2,214
Retalhuleu	7,304	8,928	1,348	6,412	9,702	1,361	6,565	9,529	1,357	7,053	9,079	1,375
San Marcos	23,532	18,384	3,424	21,314	20,071	3,487	21,681	19,709	3,451	22,612	19,044	3,403
Huehuetenango	28,624	15,661	3,332	26,382	17,056	3,417	26,655	16,796	3,439	27,855	15,787	3,536
El Quiché	20,554	9,265	2,209	19,776	9,730	2,216	19,802	9,682	2,174	20,293	9,213	2,212
Baja Verapaz	6,724	4,961	1,091	6,040	5,473	1,117	6,088	5,408	1,121	6,442	5,125	1,082
Alta Verapaz	31,192	12,805	2,616	29,170	14,228	2,594	29,489	13,959	2,528	30,346	13,119	2,535
Petén	10,794	3,193	730	10,498	3,450	652	10,479	3,410	692	10,728	3,213	650
Izabal	8,882	9,021	1,163	8,133	9,675	1,201	8,191	9,623	1,208	8,547	9,231	1,274
Zacapa	4,817	9,732	1,021	4,408	10,093	1,023	4,434	10,088	1,012	4,693	9,806	1,044
Chiquimula	7,337	8,465	1,212	6,657	9,060	1,257	6,896	8,823	1,246	7,238	8,495	1,233
Jalapa	3,954	3,559	530	3,448	3,989	551	3,580	3,855	537	3,801	3,653	538
Jutiapa	5,588	7,484	736	4,788	8,147	779	4,972	7,971	778	5,348	7,637	767
Total	328,061	366,417	45,750	284,403	402,593	46,841	294,823	392,250	46,522	316,782	373,003	46,304
República			17,503			23,653			23,928			21,639

Estos resultados obligan a considerar un análisis exhaustivo sobre los factores que determinaron la intención del voto a nivel nacional, departamental y municipal. Uno de estos se refiere a la mayor facilidad que tuvo la población urbana para asistir a las urnas, así como su nivel cultural y educativo, y su acceso a la información, como factores determinantes del triunfo del NO según el conteo de votos obtenidos en la ciudad capital. El resultado es interesante, muestra la gran influencia del voto capitalino, a tal grado que sin este distrito, la consulta habría favorecido el SÍ, al menos en la primera y cuarta preguntas.



Por otra parte, la intención del voto a favor del NO fue característico de las zonas urbanas y no de las rurales. Esto es fácil de comprobar si contrastamos los resultados a nivel de cabeceras departamentales y municipales. Para reforzar la afirmación anterior, debe señalarse que en un buen número de los departamentos que favorecieron al SÍ, los municipios de las cabeceras departamentales votaron mayoritariamente contra las reformas, tal es el caso de las ciudades de Chimaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Salamá y Cobán, en donde el voto urbano fue ampliamente superado por el voto en sus áreas menos urbanas o rurales.

Votos válidos de los 329 municipios restantes



Para una mejor apreciación, en el Cuadro No. 2, pág. 10, se tabularon los resultados obtenidos en cada uno de los departamentos de la República, así como los cómputos registrados en las cabeceras departamentales.

Al considerar el voto total de la República, menos los votos obtenidos en los 22 municipios que son cabeceras departamentales, se observó que el total de los votos en los 308 municipios restantes favoreció ampliamente el SÍ, con una ventaja de más de 55,000 votos. Así considerado, el voto por el SÍ ganó en las áreas rurales de 14 departamentos, en tanto que en los 8 restantes se registró un triunfo del NO.

Los resultados expuestos podrían dar sustento a la hipótesis de que la inclinación del voto no se determinó sólo por la pertenencia a determinada etnia, ladino/indígena, por ejemplo, sino que principalmente por la naturaleza urbana o rural de las poblaciones. Por tanto, en cuanto más urbano es el lugar poblado de residencia de los electores, más inclinación hubo hacia el NO; por el contrario, cuanto más rural es el lugar de residencia de los electores, se produjo una inclinación al voto por el SÍ.

Esto podría complementarse con observaciones tales como que, al contrario de las poblaciones rurales, en las poblaciones urbanas hubo más

CUADRO No. 2

Pregunta No. 1 (Nación y Derechos Sociales)
Departamentos por el NO: votos totales por departamento, municipio de la cabecera departamental y resto de municipios

Depto.	TOTAL DEPARTAMENTO			Municipio cabecera departamental			Resto de los municipios		
	SI	NO	Diferencia	SI	NO	Diferencia	SI	NO	Diferencia
Guatemala	58119	146488	-88369	38460	112506	-74046	19659	33982	-14323
El Progreso	2751	5176	-2425	444	1025	-581	2307	4151	-1844
Sacatepéquez	5795	10193	-4398	1380	3618	-2238	4415	6575	-2160
Chimaltenango	16767	12069	4698	1839	2873	-1034	14928	9196	5732
Escuintla	13182	18011	-4829	3772	5280	-1508	9410	12731	-3321
Santa Rosa	6157	10339	-4182	641	1297	-656	5516	9042	-3526
Sololá	19299	5950	13349	6258	1674	4584	13041	4276	8765
Totonicapán	12163	5870	6293	6018	2984	3034	6145	2886	3259
Quetzaltenango	23437	26543	-3106	5300	12453	-7153	18137	14090	4047
Suchitepéquez	11076	14330	-3254	1625	2906	-1281	9451	11424	-1973
Retalhuleu	7304	8928	-1624	1625	3409	-1784	5679	5519	160
San Marcos	23532	18384	5148	905	1447	-542	22627	16937	5690
Huehuetenango	28624	15661	12963	1361	3942	-2581	27263	11719	15544
Quiché	20554	9265	11289	1896	1676	220	18658	7589	11069
Baja Verapaz	6724	4961	1763	1021	1645	-624	5703	3316	2387
Alta Verapaz	31004	12963	18041	3212	4039	-827	27792	8924	18868
Petén	10794	3193	7601	774	476	298	10020	2717	7303
Izabal	8882	9021	-139	2306	4544	-2238	6576	4477	2099
Zacapa	4817	9732	-4915	1124	3004	-1880	3693	6728	-3035
Chiquimula	7337	8465	-1128	1646	3771	-2125	5691	4694	997
Jalapa	3954	3559	395	1373	2044	-671	2581	1515	1066
Jutiapa	5582	7490	-1908	1472	1925	-453	4110	5565	-1455
Totales	327854	366591	-38737	84452	178538	-94086	243402	188053	55349
Municipios y Deptos por el Sí			10			4			14

propaganda por el NO a las reformas constitucionales, menos identificación con los acuerdos de paz y menos damnificados por la guerra

La hipótesis parece comprobarse a primera vista con la observación de los datos empíricos, ya que por departamentos (votación total que incluye a

todos los municipios), 10 se inclinaron por el SÍ, en tanto 12 optaron por el NO. Por el contrario, al considerar el voto en los municipios que funcionan como cabecera departamental, con mayor carácter urbano dentro de ese territorio, sólo 4 de las 22 se inclinaron por el SÍ, en tanto que en 18 se registró el triunfo del NO.

Es importante resaltar que sólo se tomaron en cuenta los votos del municipio de la cabecera departamental, sin incluir los votos de áreas conurbadas de municipios vecinos a la cabecera departamental, por ejemplo, Mixco y Villa Nueva en el Departamento de Guatemala, San Benito en Petén, Colotenango en Sacatepéquez, San Pedro Sac. en San Marcos, en cuyos casos la hipótesis se vería fortalecida. En efecto, los municipios conurbanos registraron inclinación del voto idéntica a la cabecera departamental.

Asimismo, es importante señalar que la boleta No.1 sobre Nación y derechos sociales que incluía el tema indígena, fue la que menor oposición tuvo a nivel nacional, tal y como puede constatarse en el cuadro No.1. Esto nos permite pensar que el triunfo del NO, no se debió exclusivamente a sentimientos racistas y discriminatorios de los ladinos hacia los indígenas, sino a otros elementos de juicio tales como: la desinformación de la población en cuanto al contenido e implicaciones de las reformas, o bien, mala información; apatía; rechazo al procedimiento; temor al cambio; racismo; desconocimiento de los Acuerdos de Paz; débil formación cívico-política; la no aprobación a la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; y la debilidad de los partidos políticos en cuanto a su poder de convocatoria y a su papel de formador cívico-político de sus afiliados; para otros, la consulta al llevarse a cabo en un año electoral, dividió no sólo la atención de los ciudadanos hacia este tema, sino la de los partidos políticos.

Si bien es cierto que todos los argumentos son válidos, amplios sectores de la población han hecho énfasis principalmente en dos de ellos. Uno, que el rechazo a las reformas constitucionales significa un voto de desconfianza para la actividad legislativa del actual Congreso, porque la discusión

de las reformas se hizo bajo cierto velo de secretividad e interpuso intereses partidistas a los intereses de la Nación. Dos, que el resultado significa el rechazo popular a tener que aprobar 50 reformas constitucionales, englobadas en cuatro preguntas, cuando los Acuerdos de Paz solamente contemplaban doce.

El elevado nivel de abstencionismo puede atribuirse al descreimiento relativo a que el voto sea un factor determinante del cambio, lo que es explicable por la carencia de una adecuada educación que impide a la población tener conciencia de la importancia del ejercicio de sus derechos cívicos y políticos. La falta de interés sobre las reformas, sobre todo en el interior del país, acentuó el abstencionismo. Éste, a su vez, generó dudas en cuanto a que, el resultado de la consulta evidencia el triunfo o el fracaso de la democracia. En este sentido hay dos aspectos dignos de mención: es democrático en cuanto representó la voluntad de los ciudadanos que acudieron libremente a votar, pero es poco representativo pues no se contó con la mayoría de votos necesarios para dar legitimidad a los resultados. Por tanto, es difícil afirmar con certeza que dichos resultados representan la voluntad del pueblo empadronado.

Por otra parte, no hay que olvidar que la construcción de una sociedad en paz necesita de oportunidades para la población en pro del mejoramiento de los niveles de vida. De hecho, la poca identificación de la masa de población no organizada del país con el tema de la paz se complica aún más, en un contexto en que la misma población al no ver en el corto plazo los efectos positivos del nuevo clima político en el país, ni la repercusión en su vida personal, experimentó apatía e indiferencia durante el proceso de la consulta.

Asimismo, no puede dejarse de analizar el papel que los partidos políticos desempeñaron en la labor de divulgación, ya que a pesar de que cuentan con un buen número de afiliados, se vieron debilitados en su poder de convocatoria. Si se considera el número de sus partidarios que apoyaban el SÍ -los partidos más fuertes del país-, el voto favorable a las reformas constitucionales hubiera sido mayor. Esta debilidad se evidenció también al interior de los mismos partidos políticos, pues ni siquiera dentro de sus adeptos lograron unificar posturas e ideologías. Indudablemente, este factor denota lo impostergable de un proceso de reestructuración y refundación partidaria que permita dar sostenibilidad a la democracia en Guatemala.

Otro aspecto relevante es el hecho que esta consulta puso al descubierto la aún débil organización indígena. Si bien es cierto que a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz se ha experimentado mayor participación indígena en los asuntos de interés nacional y han surgido un buen número de líderes, su organización no ha logrado consolidarse ni extenderse lo suficiente como para abarcar a todos los pueblos indígenas (mayas, garífunas y xincas) existentes en el territorio nacional. Esta experiencia les será útil para analizar tanto sus debilidades y fortalezas, como para identificar los procedimientos a utilizar en un futuro con el objeto de lograr mayor participación y protagonismo.

A pesar de que existe un sinnúmero más de razones que influyeron en la obtención de este resultado, lo importante ahora es reconocer que la población tuvo la última palabra y ésta debe respetarse, ya que para que la voluntad sea general y se imponga, no es menester la unanimidad, basta la mayoría.

El futuro del proceso de paz

Después de los resultados de la consulta popular, en diversos sectores de la sociedad guatemalteca han surgido una serie de interrogantes, no sólo en cuanto al futuro del proceso de paz, sino también en cuanto a qué opciones existen para dar cumplimiento a las reformas contenidas en los Acuerdos, ya que no puede obviarse que en los departamentos con población mayoritariamente indígena y los más afectados por la violencia, ganó el SÍ; por lo tanto, según ellos, debe validarse el tema de la paz.

Para algunos, el proceso de paz corre el peligro de desvanecerse debido a la falta de marco jurídico que brinde sustento legal a los acuerdos. Otros incluso afirman que, ante la negativa de la población de aprobar las reformas constitucionales, los Acuerdos pierden vigencia, argumentan que *el pueblo tuvo la última palabra y por lo tanto nada puede hacerse*.

En cuanto a que la negativa frene o entorpezca el proceso de paz, las autoridades gubernamentales han indicado que tratarán de impulsar los temas sustantivos de los Acuerdos de Paz por medio de legislación ordinaria, en los casos que ésta sea posible; la Comisión de Acompañamiento ofreció recalendarizar los convenios que dependían de las reformas constitucionales, así como elaborar una estrategia para permitir alcanzar las metas previstas.

De suyo, la viabilidad de los Acuerdos sobre temas tales como la interculturalidad, el derecho consuetudinario y el de la oficialización de los idiomas indígenas se encuentran previstos en el Convenio 169 sobre "Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes" de la Organización Internacional del Trabajo

(OIT), que es ley de la República. Se trató de constitucionalizar sus disposiciones a fin de prever una posible denuncia en algún momento, en cuyo caso quedaría sin validez legal. Por tanto, constitucionalizar los preceptos que tal convenio contiene, garantiza de mejor manera su permanencia dándole una mayor jerarquía jurídica.

Vale la pena reflexionar respecto a la viabilidad jurídica de los Acuerdos por medio de legislación ordinaria especial, a fin de establecer si la negativa de la población a aprobar las modificaciones a la Constitución se debió únicamente a un simple rechazo del procedimiento, o si tal negativa fue una franca oposición a los temas o asuntos específicos contenidos en las indicadas modificaciones; con esta conclusión podría deslegitimarse cualquier cambio hecho en el futuro mediante legislación ordinaria. Ante todo debe respetarse la voluntad soberana del pueblo expresada directamente en la consulta y analizar aquellos casos concretos en los que sea viable la realización de cambios sin contravenir la decisión popular.

Finalmente, cobra interés la postura que gira en torno a la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), opción que ya se ha empezado a contemplar por parte de algunos partidos políticos, quienes, frente a los próximos comicios, tratan de definir su posición respecto al proceso de paz y ofrecen convocar a una ANC, a efecto de que sea ésta la que modifique la Constitución Política de la República.

En el marco de esta divergencia de opiniones y posturas, puede afirmarse que sólo un diálogo franco y abierto puede encontrar los procedimientos necesarios y adecuados para fortalecer el sistema político e impulsar una democracia realmente participativa en favor de

la creación del clima propicio que permita un desarrollo integral de la gente, para la gente y por la gente. Dicho en otras palabras, lo que se necesita es un "pacto de gobernabilidad".

Por gobernabilidad entendemos la capacidad que tiene el Estado para responder a las demandas de la población en forma eficiente y eficaz, en una situación de estabilidad política y libertad.

Para la mayoría de la población, la transición a la democracia ha resultado un proceso frustrante que no termina de comprender. El Estado no es "apropiado" hasta ahora por el pueblo, quizá porque no lo considera "su" Estado, lo ve como algo ajeno que no le pertenece. Es sin duda la herencia de muchos años de autoritarismo, de un sistema que no "produjo" ciudadanía y sí mucha marginación social. De esta manera, la situación de estabilidad necesaria para una acción de gobierno exitosa no se produce, ya que la gran mayoría de la población no participa de alguna manera en la conducción política del Estado; sobre todo, no existe una verdadera representatividad en la intermediación de todas las fuerzas vivas que componen la sociedad.

Para crear los cambios necesarios en esta transición, todas las fuerzas necesitan estar "en sintonía", en orden para producir algo que realmente impacte y haga surgir un sentimiento de unión solidaria y algo que no sólo una a los diferentes grupos sociales, sino ofrezca la seguridad de que todos se beneficien con dicho proceso.

Este pacto es necesario para elevar el grado de gobernabilidad democrática y hacer que las cosas "caminen" en Guatemala. Se hace imprescindible empezar por valorar una agenda política compartida por todos, que implique el rescate de los consensos alcanzados en las comisiones

paritarias a partir de la firma de la paz y la finalización del enfrentamiento armado interno.

El gobierno debe contar con una comunicación eficaz que permita por una parte, la retroalimentación y la comprensión de la opinión pública; y por la otra, que los medios de comunicación coloquen en su contexto y faciliten la comprensión de los problemas que la gente experimenta diariamente.

Los partidos políticos deben recuperar el fomento del debate de temas nacionales y procurar consensos sobre los problemas más determinantes, y sus soluciones. Se evidencia entonces, la urgencia del pacto de gobernabilidad y su influencia en la legitimidad del sistema y de las autoridades como una contribución para reducir la creciente abstención electoral.

Los resultados de la consulta hacen necesaria una revisión de los compromisos adquiridos. El compromiso sobre la construcción de una nueva sociedad hace impostergable iniciar una etapa

de recuperación política y económica, no solamente a nivel nacional sino también internacional.

En general puede concluirse que el resultado de la consulta representa una experiencia invaluable para el país que le permitirá reencauzar y enmendar errores con el fin de dar consistencia a la democracia.

Finalmente, es de mencionarse la importante y eficiente labor que, como autoridad electoral realiza el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en la celebración de los comicios, desde 1985. Su trabajo, ejecutado con reconocida transparencia y responsabilidad, le ha merecido conservar la confianza y el respeto de los guatemaltecos e indudablemente se ha convertido en un ejemplo a seguir por instituciones homólogas en Latinoamérica y el resto del mundo. Este logro debe mantenerse y reforzarse mediante las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para que el TSE conserve su credibilidad, se modernice y actúe en consecuencia.



Asociación de Investigación y
Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

**PORTE
PAGADO**

VIA AEREA

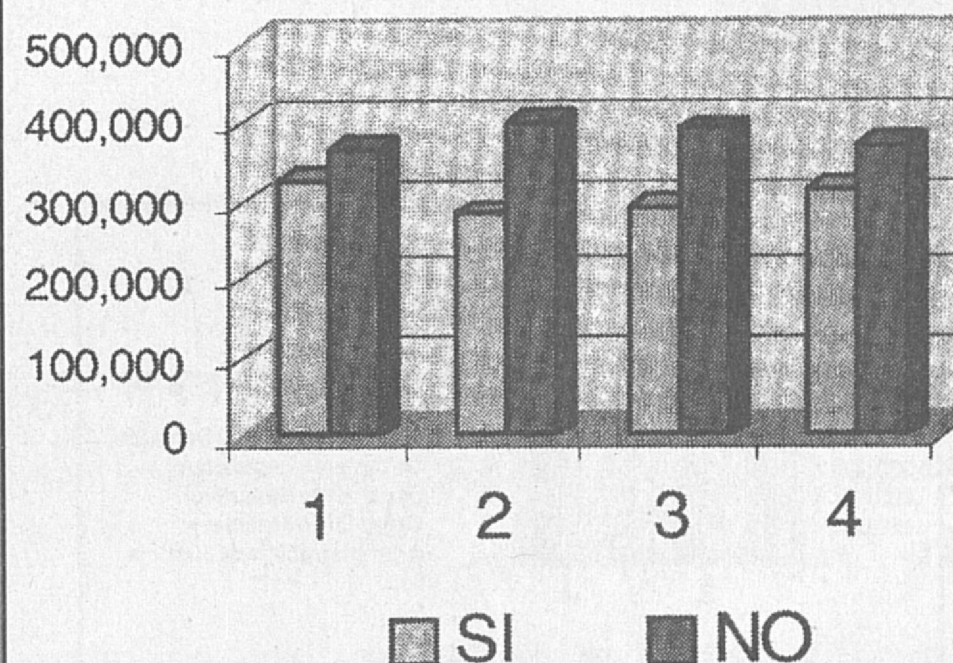
VIA AIR MAIL

- IMPRESO -

Publicación registrada en la Dirección General de Correos de Guatemala, como correspondencia de segunda clase, bajo el No. 2670

La consulta popular y el futuro del proceso de paz en Guatemala

VOTOS VALIDOS DEL TOTAL DE LA REPUBLICA



PREGUNTAS

1. Nación y Derechos Sociales
2. Organismo Legislativo
3. Organismo Ejecutivo
4. Organismo Judicial y Administración de Justicia

"La participación es la esencia misma de la democracia."